Begriff, Wesen und Bedeutung der Anstaltspolizei nach preussischem Recht.

Auszug aus der Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Würde eines Doktors der Rechtswissenschaft
der Hohen Juristenfakultät der Universität zu Rostock

vorgelegt von

Paul Hoffmann,
Referendar aus Berlin-Dahlem.

Referent: Prof. Dr. **Max Wenzel.**

In der Einleitung wird zunächst dargelegt, daß mit dem Begriff der „Anstaltspolizei" seit einiger Zeit z. B. von O. Mayer, Schoen, Fleiner und Kormann ein völlig neuer Rechtsbegriff eingeführt werden soll. Die Anstaltspolizei soll nämlich kurz gesagt das Tätigwerden obrigkeitlicher Organe sein, die aus der Tatsache des Vorhandenseins einer öffentlichen Anstalt die Macht herleiten, gegenüber dritten, außerhalb der Anstalt befindlichen Personen den Betrieb und den Bestand der öffentlichen Anstalt durchzuführen und aufrecht zu erhalten.

Zur Lösung des Problems zerfällt die Arbeit innerlich in zwei große Teile, in einen analytischen, in dem die einzelnen Bestandteile der Anstaltspolizei, nämlich die öffentlichen Anstalten und die „Polizei" in den für diesen Zusammenhang nötigen Weise zerlegt und untersucht werden, und in einen synthetischen Teil, in dem aus dem Wesen der Polizei und daneben dem der öffentlichen Anstalt die Anstaltspolizei geformt und erklärt werden soll. Dieses wird vornehmlich nur dann ermöglicht, wenn vor allem das Polizeirecht, das als Grundlage der Anstaltspolizei dient, nicht nur verwaltungsrechtlich, sondern auch verwaltungswissenschaftlich, d. h. aus dem sozialwissenschaftlichen Verständnis der staatlichen Zweckgedanken heraus, verstanden wird.

Die Grundgedanken des Unterschiedes zwischen der öffentlichen Anstalt und den bloßen Anstalten und gewerblichen Unternehmungen werden gestreift. Darauf wird untersucht, was für die Anstaltspolizei unter einer „öffentlichen Anstalt" zu verstehen ist, da der Gebrauch des Begriffes der öffentlichen Anstalt ebenso beliebt

1925.

wie auch verschieden und unzulänglich ist. Öffentliche Anstalten für unsere Arbeit sind nicht öffentlich rechtlich organisierte Anstalten, auch nicht nur die öffentlichen Anstalten, die auf einer sachlichen Grundlage beruhen. Für den Begriff einer Anstaltspolizei kann die öffentliche Anstalt nur in dem weitesten Sinne verstanden werden, unabhängig von einer sachlichen Erscheinung in der Außenwelt, nämlich als gleichbedeutend mit „öffentlichen Veranstaltungen." — Ob die öffentlichen Anstalten auch sonst alle öffentlichen Veranstaltungen umfassen, bleibt hier ganz dahingestellt. — Wegen ihrer öffentlichen Interessen genießt die öffentliche Anstalt eine gewisse gesetzlich geregelte Exemtion und Immunität gegenüber privatem und öffentlichem Recht. Sonst reicht ihre Macht nur soweit, wie sie ihr durch einen sogenannten Verwaltungsakt auf Unterwerfung eingeräumt werden kann, also nur über gewaltunterworfene Personen. Das wird aber nicht als Anstaltspolizei verstanden.

Auf die Geschichte der Polizei wird sodann kurz insoweit eingegangen, als gezeigt werden soll, daß der Gesetzgeber des preußischen Allgemeinen Landrechts die Polizei im § 10, l. c. nicht definieren wollte, und daß darum auch bis in die Zeit der Reichsgründung unbekümmert um das Polizeigesetz von 1850 sogar wohlfahrtsdienliche Polizeimaßnahmen getroffen werden. Erst die Rechtsprechung, (besonders des preußischen Oberverwaltungsgerichts), und im Anschluß daran das Schrifttum haben den zum Gewohnheitsrecht gewordenen, erst logisch gewonnenen Satz aufgestellt, daß es nur Polizei im Rahmen des § 10, l. c. geben kann, und daß das Gesetz von 1850 in diesem Rahmen die Lebensgebiete der Polizeiverordnungen regelt.

Das Polizeirecht wird jedoch zu Unrecht zu sehr vom Standpunkt des Sicherheitszwecks der Polizei betrachtet und darum das Moment der öffentlichen Ordnung arg vernachlässigt. Diese ist jedoch der umfassendere Bestandteil der Polizeigewalt und allein das Ventil für die Polizei, den jeweils herrschenden gesellschaftlichen Anschauungen von einem gedeihlichen Zusammenleben gerecht zu werden. Wie das Recht überhaupt sozialwissenschaftlich durchdrungen werden will, so macht sich auch in der Polizeigewalt eine genossenschaftliche Würdigung des Polizeigedankens bemerkbar, und die muß unterstützt werden. Wenn damit auch über die starre Sicherheitspolizei hinausgegangen wird, so heißt es dennoch nicht, einen polizeistaatlichen Eudämonismus wieder einführen. Bringt man das genossenschaftliche Element zu seiner verdienten Beachtung, dann ist auch die in § 10, l. c. ausgesprochene Grenzführung der Polizeigewalt genial und ausreichend, aber auch nur dann.

Die Anstaltspolizei, wie sie bisher gelehrt wurde, umfaßt einerseits nicht die Anstalts- und Verwaltungsordnungen, will andererseits aber auch Polizei sein. O. Mayer rechtfertigt sie in naturrechtlichen Gedankengängen als selbstverständliche Selbstverteidigung der Anstalt. Nicht ganz so selbstverständlich, aber auch noch immer ein Selbstverteidigungs- und Notwehrrecht des Staates in seinen öffent-

lichen Anstalten ist für Fleiner und Kormann die Anstaltspolizei, weil in der öffentlichen Anstalt eminent öffentliche Interessen vertreten sind.

Gegen eine mit solcher Begründung vertretene Anstaltspolizei wendet sich vor allem Waldecker. Eine jede Selbstverteidigung, auch die der öffentlichen Anstalten muß ihre Grenzen an der Grenzordnung finden. Es gibt keine Objekts- und Machttheorien des Staates mehr. Das Vorhandensein einer öffentlichen Anstalt ist lediglich das Motiv, nicht aber der Rechtsgrund für das selbstständige Handeln der Polizei. Anstaltspolizei ist also nur gewöhnliche Sicherheitspolizei im alten Sinn, nicht die von uns geforderte Ordnungspolizei. — Der gleichen Ansicht sind Jellinek und Herrnritt. Der erste will eine Anstaltspolizei nur anerkennen zu Gunsten von Anstalten, die das unmittelbare Gegengewicht zu Störungen der öffentlichen Ordnung bilden.

Die vorliegende Arbeit steht dagegen auf dem Standpunkt, daß die öffentliche Anstalt, weil sie die öffentlichen Gesamtinteressen verkörpert, darum Bestandteil der öffentlichen Ordnung ist, und zwar nur die öffentliche Anstalt als solche, aber nicht die innere Anstaltsordnung. Da aber auch die Polizei vornehmlich Ordnungspolizei ist, darum kann es auch Polizei geben, die Anstaltspolizei ist; denn die öffentlichen Anstalten sind als solche Objekte des polizeilichen Schutzes auf dem Boden des § 10, l. c., da sie Teile der öffentlichen Ordnung sind. Auch wenn die öffentliche Anstalt Wohlfahrtsanstalt ist, ist sie Bestandteil der öffentlichen Ordnung, weil auch sie gesellschaftliche Interessen darstellt. Soweit es aber Anstaltspolizei gibt, ist sie an die Schranken des § 10, l. c. gebunden. Sie darf nicht der Schikane dienen; sie wird nur tätig bei wirklicher Störung und Gefährdung, und nicht bei bloßer Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer solchen; sie kann sich nur an die Störer halten; ihre Maßnahmen müssen erforderlich sein und dürfen nicht der Bequemlichkeit und Erleichterung der polizeilichen Überwachung dienen.

Die Polizei, die zu Gunsten der öffentlichen Anstalt einschreitet, nennen wir „Anstaltspolizei". Name und Begriff Anstaltspolizei sind trotz ihrer früheren Verwendung nicht verbraucht, und unsere Anstaltspolizei ist von der früheren verschieden, weil sie nur im Rahmen des § 10, l c tätig wird. Anstaltspolizei ist nach uns die Polizeigewalt, die im Rahmen des § 10, l c auf dem Lebensgebiet des öffentlichen Anstaltswesens die gute Ordnung des Gemeinwesens, die im Bestand und Betrieb der öffentlichen Anstalt verkörpert ist, vor Störungen und Gefährdungen aus dem Einzeldasein zu bewahren sucht.

Waldeckers rechtsphilosophische und rechtspolitische Ausführungen gehen zu weit, da die Anhänger der alten Anstaltspolizeilehre den Mehrwert des Staates nicht so kraß vertreten, wie W. glaubt. Es muß ihm aber widersprochen werden, wenn er die öffentliche Anstalt nicht Bestandteil der öffentlichen Ordnung sein läßt und darum die Fälle einer Anstaltspolizei, so weit es geht,

sicherheitspolizeilich zu erklären versucht. — O. Mayer geht ganz mit Recht zur Begründung seiner Anstaltspolizei zunächst von der Polizeigewalt aus. Er geht aber in die Irre, sobald er die Anstaltspolizei als „polizeiliche Selbstverteidigung“ naturrechtlich zu erklären sucht; es gibt kein allgemein gültiges, absolutes Recht, wie es O. Mayer annimmt. — Fleiners und Kormanns „Notrechte der Verteidigung“ sind ebenfalls nicht in dem Maße, wie sie wollen, Bestandteile des positiven Rechts, sondern nur Erscheinungen eines von ihnen angenommenen staatlichen Mehrwertes. Auf dieser Grundlage würde jede Polizei der Schranken des § 10, l. c. spotten und unbeschränkt sein. — Eine Polizei ohne § 10, l. c. kann nicht anerkannt werden. — Kaufmann kommt unserer Ansicht am nächsten, wenn er die Polizei zu Gunsten von öffentlichen Anstalten nur einschreiten läßt, weil und soweit sie zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ermächtigt ist.

Aus dem Begriff unserer Anstaltspolizei heraus billigen wir die Fälle, in denen ein verwaltungsrechtliches Zurückbehaltungsrecht geübt wird oder sonstiges passives Verhalten seitens der Anstalt vorliegt; billigen wir die Anstaltspolizei die gerichtet ist auf aktive Beseitigung von Störungen der öffentlichen Anstalt; und billigen wir Anstaltspolizei, die sich in polizeilichen Verfügungen an Dritte unabhängig von sicherheitspolizeilichen Erwägungen äußert. Soweit es polizeiliche Notstandsrechte gibt, soweit gibt es auch anstaltspolizeiliche Notstandsrechte. — Allen sogenannten anstaltspolizeilichen Maßnahmen, die die frühere Lehre anführt, versagen wir aber die Anerkennung, wenn sie über § 10, l. c. hinausgehen. So auch im besonderen da, wo von allgemeinen Eigentumsbeschränkungen zu Gunsten von öffentlichen Anstalten gesprochen wird. — Wo jedoch das Gesetz die Polizeigrundlage erweitert hat, da gibt es auch eine Anstaltspolizei und zwar auch eine gesetzliche.

In Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichts, in Grundgedanken einzelner Gesetze und mancherorts im Schrifttum finden wir eine Bestätigung unserer Ansicht von der Anstaltspolizei.

Unsere Anstaltspolizei steht in der Mitte zwischen der alten Lehre von der Anstaltspolizei und der herrschenden Lehre mit ihrem starren Sicherheitsprinzip und steht auf dem Boden des § 10, II, 17 ALR., wenn nur der darin enthaltene Gedanke der Ordnungswahrung durch die Polizei zu seiner Geltung gebracht wird. Hierdurch wird es ermöglicht, auf dem Gebiet des Polizeirechts eine weitgehende Vereinfachung zum Zwecke wissenschaftlicher Klarheit herbeizuführen, soweit das öffentliche Anstaltswesen in Frage steht.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN